

На правах рукописи

ШАМСУТДИНОВ Ренат Харрасович

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ГЛАВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО
ОБРАЗОВАНИЯ
(по материалам Приволжского федерального округа)**

**Специальность 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2012

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) Федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Гадильшина Зухра Ильдаровна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и
муниципального права Чебоксарского
кооперативного института (филиал)
Российского университета кооперации
Филиппов Николай Кондратьевич

кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры государственно-
правовых дисциплин Казанского филиала
ФГБОУ ВПО «Российской академии
правосудия»
Вайман Аркадий Борисович

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Защита состоится «27» апреля 2012 г. в 13.00 на заседании диссертационного совета ДМ 212.081.26 при Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского (Приволжского) федерального университета.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского (Приволжского) федерального университета www.ksu.ru.

Автореферат разослан: «23» марта 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р.Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Проводимая в России муниципальная реформа непосредственно затрагивает интересы каждого гражданина, так как именно с местным самоуправлением связано решение большинства повседневных проблем людей. Реформа местного самоуправления в Российской Федерации, как и реформа федеративных отношений, проводится в соответствии с разграничением полномочий всех уровней власти и повышения эффективности их осуществления, в том числе органами местной власти. В этой связи определение четкой структуры и организации системы органов местного самоуправления и, в том числе, закрепления правового статуса главы муниципального образования, является одной из актуальных задач муниципальной реформы. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ в п. 2 ст. 34 предусматривает, что наличие в структуре органов местного самоуправления главы муниципального образования является обязательным. В связи с обязательностью главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления необходимо обратиться к вопросу правового статуса данного должностного лица в муниципальных образованиях Приволжского федерального округа. Это связано и с тем, что начиная с 1990-х гг. в системе управления на местах заметно усиление властных позиций должностного лица, которое в законодательстве РФ обозначалось как глава местной администрации, глава местного самоуправления и начиная с 1995 г. как глава муниципального образования.

С принятием Конституции Российской Федерации 1993 г. отмеченная тенденция была обусловлена тем, что вместо единой советской государственной системы в России были созданы два уровня управления обществом: государственная власть и местное самоуправление. Так, в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление было выведено из системы государственной власти,

которая предполагала отработанные схемы управления и контроля над деятельностью должностного лица, осуществлявшего основной объем властных функций на местном уровне. В связи с этим к настоящему времени главы муниципальных образований заняли ключевую позицию в системе местного самоуправления, не просто возглавляя деятельность по осуществлению местного самоуправления, а олицетворяя власть на местном уровне. Свидетельством этому является принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

№ 131-ФЗ, который существенно изменил систему законодательства о местном самоуправлении, расширил полномочия глав муниципальных образований.

В настоящее время изучение правового статуса главы муниципального образования представляет несомненный интерес в научном плане и является предметом многочисленных споров, как среди практических работников, так и ученых, специализирующихся на муниципально-правовой проблематике.

Особую актуальность рассматриваемой теме придает так же то обстоятельство, что в Российской Федерации недостаточно урегулировано законодательство, регламентирующее правовой статус главы муниципального образования. Поэтому нестабильность правового положения глав муниципальных образований в системе органов местного самоуправления снижает эффективность их практической деятельности.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с правовым регулированием, организацией и деятельностью главы муниципального образования. Особое внимание уделяется вопросам теории и практики деятельности главы муниципального образования, исследованию его конституционного статуса.

Предметом диссертационного исследования являются компетенция и полномочия глав муниципальных образований, особенности их правового

регулирования и реализации; теоретико-правовые взгляды по вопросам усовершенствования деятельности глав на уровне муниципального образования; нормы права, закрепляющие и регулирующие основы статуса глав муниципальных образований на примере Приволжского федерального округа.

Научная разработанность темы исследования.

Общие вопросы организации местного самоуправления в Российской Федерации, в целом, и разработка правовых основ статуса главы муниципального образования, в частности, рассматривались в работах И.В. Бабичева, Г.В. Барабашева, О.В.Берга, Н.С.Бондаря, А.Н.Бурова, В.И.Васильева, И.В.Выдрина, Л.Гильченко, Н.А.Емельянова, В.Г.Игнатова, А.Н.Кокотова, А.Н.Костюкова, С.Г.Соловьева, Е.Шепелевой, Е.С.Шугриной, С.Юркова и др.

В последние годы опубликовано большое количество научных статей по комплексным вопросам исследования местного самоуправления и по отдельным его аспектам, а также защищены диссертации по проблемам местного самоуправления, как на уровне Российской Федерации, так и в отдельных субъектах Российской Федерации. Следует отметить диссертационные исследования Г.Ю.Носаненко, Ф.В.Зарипова, В.П.Логинова, Ю.Н.Соловаровой, Н.В.Яшагиной, А.А.Юсупов и др.

Вместе с тем следует отметить, что работ, посвященных исследованию именно правового статуса глав муниципальных образований, явно недостаточно, а исследований по трансформации правового статуса глав муниципальных образований в Приволжском федеральном округе до сих пор не было. Следовательно, учитывая темпы развития законодательства Российской Федерации и практики его применения, возникает необходимость специального научного исследования проблем, более четкого определения компетенции и полномочий главы муниципального образования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Диссертационное исследование осуществляется с целью комплексного анализа федерального

и регионального законодательств, позволяющих сформулировать правовой статус главы муниципального образования на современном этапе в Приволжском федеральном округе, а также определения перспективных направлений совершенствования правового статуса главы муниципального образования.

Достижение цели диссертационного исследования реализуется через решение комплекса взаимосвязанных **задач**, в ряду которых наиболее значимыми являются следующие:

1. На основе анализа научных исследований раскрыть понятие и сущность института главы муниципального образования в современный период. Исследовать трансформацию правового статуса главы муниципального образования.

2. Проанализировать формы взаимодействия главы муниципального образования с представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

3. Исследовать функции и полномочия главы муниципального образования на основе федерального и регионального законодательств, уставов муниципальных образований. Рассмотреть практику прекращения и отрешения от должности главы муниципального образования.

4. Проанализировать акты, издаваемые главой муниципального образования и выявить особенности их реализации и действия.

5. Изучить установленную федеральным законодательством и уставами муниципальных образований юридическую ответственность главы муниципального образования.

6. Сформулировать выводы и предложения по совершенствованию правового статуса главы муниципального образования.

Теоретико-методологическая база исследования.

Теоретической основой диссертации являются научные труды отечественных авторов, посвященные исследованию института местного самоуправления в современной России. При проведении настоящего диссертационного исследования также использовались работы ученых,

изучающих проблемы правового статуса главы муниципального образования.

Для достижения поставленной цели в исследовании автором использовались сравнительно-правовой, исторический, системный, структурно-функциональный, формально-юридический и другие методы познания современной науки, апробированные практикой. Применение различных методов и научных достижений в их сочетании позволило осмыслить и раскрыть предмет диссертационного исследования в обобщающих закономерностях и разнообразных деталях.

Источниковедческую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации 1993 г., Европейская хартия местного самоуправления, федеральное законодательство, законодательства субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, входящих в состав Приволжского федерального округа, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования. Диссертация является первой попыткой комплексного исследования правового статуса главы муниципального образования применительно к современным условиям России.

С учетом конституционного и муниципального права проведено исследование современных теоретических проблем становления и развития института главы муниципального образования, его взаимоотношений с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

В работе на основе теоретического исследования и анализа муниципальной практики обоснована необходимость в современных условиях такого регулирования деятельности главы муниципального

образования, которое наиболее эффективно решило бы проблему основ правового статуса главы муниципального образования, его взаимодействия с местным самоуправлением, государством и населением, разработаны предложения, направленные на совершенствование практики деятельности глав по обеспечению муниципальной деятельности.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

- С учетом анализа нормативных правовых актов и юридической литературы раскрывается понятие «правовой статус главы муниципального образования». Важную роль в определении правового статуса главы муниципального образования играет то, что это высшее выборное должностное лицо, входящее в систему органов муниципальной власти, не является муниципальным служащим. В юридической литературе предлагаются возможные модели местного самоуправления, которые в большей степени различаются местом и ролью главы муниципального образования в них и способом его избрания.

Главу муниципального образования и депутатов местного представительного органа, не относящихся к категории муниципальных служащих, нельзя рассматривать в качестве муниципальных должностных лиц. Однако эти лица отнесены в соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального Закона № 131-ФЗ к категории должностных лиц местного самоуправления, то есть должностных лиц, избираемых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

В связи с дискуссией, имеющейся в теории муниципального права относительно статуса главы муниципального образования, на наш взгляд, следует предусмотреть вместо понятия «должностное лицо местного самоуправления» определение «должностное лицо муниципального образования» или «муниципальное должностное лицо» и изменить редакцию ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в части: «1. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом

муниципального образования...» на следующую редакцию: «1. Глава муниципального образования является высшим выборным должностным лицом муниципального образования...».

- Анализ развития местного самоуправления в России позволил выделить несколько этапов трансформации правового статуса главы муниципального образования в целом и в Приволжском регионе, в частности.

Первый этап (1990 г. – первая половина 1993 г.) – переход от исполкомо-коллегияльной формы деятельности местной власти к принципу единоначалия в руководстве муниципальным образованием- выборный глава местной администрации.

Второй этап (вторая половина 1993 г. – 1995 г.) – реформирование местной власти; утверждение приоритета главы местного самоуправления во взаимоотношениях с представительным органом муниципального образования.

Третий этап (1995 г. – середина 2003 г.) – закрепление правового статуса главы муниципального образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Четвертый этап начинается с 6 октября 2003г. с принятия Федерального Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». В Законе по-новому определен статус главы муниципального образования. Таким образом, автор исходит из того, что на развитие правового статуса главы муниципального образования существенное влияние оказала Конституция Российской Федерации 1993 г. и принятое в последующие годы законодательство по вопросам местного самоуправления.

– Исследование уставов муниципальных образований Приволжского региона позволило автору прийти к выводу, что в уставах необходимо более подробное закрепление: общих требований к претенденту на должность главы муниципального образования; срока, на который он

избирается; правил проведения выборов; порядка и условий вступления в должность главы муниципального образования.

– По мнению автора, в уставах муниципальных образований необходимо четкое разграничение компетенции, полномочий и функций глав муниципальных образований; возможна разработка проектов и принятия специальных инструкций, регулирующих полномочия и функции глав муниципальных образований, определяющих основные направления деятельности главы муниципального образования.

– Для совершенствования правового статуса главы муниципального образования предлагается принятие Федерального закона «О правовом положении (статусе) главы муниципального образования», который более подробно закрепит: определение главы муниципального образования, четче определит его полномочия, взаимоотношения (взаимодействие) с государственными органами и органами местного самоуправления, а также его ответственность. Для регулирования деятельности главы муниципального образования необходимо разработать регламент организации деятельности главы муниципального образования.

– Учитывая специфику нормативно-правовых актов, издаваемых главой муниципального образования, необходимо более подробно закрепить в Уставе муниципального образования характеристики актов данного должностного лица, вопросы, по которым они принимаются; порядок и сроки их опубликования в зависимости от видов; соотношение актов главы муниципального образования с актами органов местного самоуправления и порядок разрешения противоречий между ними.

– По мнению автора необходимо совершенствование норм, регулирующих ответственность глав муниципальных образований, т.к. до настоящего времени спорным представляется современный подход к системе муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований.

– Анализ нормативных правовых актов и правоприменительной практики обосновывает необходимость дальнейшего совершенствования

федеральной законодательной базы общих принципов организации местного самоуправления в части уточнения вопросов, касающихся статуса главы муниципального образования. Автор полагает, что при этом компетенция и полномочия главы могут содержаться, если не в отдельном, то в иных специальных федеральных законах.

Научно-практическая значимость результатов работы заключается в том, что выводы и предложения, сделанные в диссертации, могут быть учтены при дальнейшем изучении, а также в совершенствовании федерального законодательства, закрепляющего правовой статус главы муниципального образования и использованы в учебном процессе.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что она имеет как теоретическое, так и прикладное значение. Теоретические выводы диссертации могут быть использованы в научной работе, включены в учебные курсы по конституционному и муниципальному праву при совершенствовании нормативно-правовой основы статуса главы муниципального образования. Прикладные результаты работы могут быть использованы при решении практических задач в различных сферах местного самоуправления главами муниципальных образований, в подготовке учебно-методической литературы для работников муниципальной службы.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные результаты диссертации были изложены на кафедре конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, нашли отражение в выступлениях с докладами на научно-практических конференциях, в опубликованных автором статьях.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования, логикой раскрытия поставленной проблемы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цель и задачи, обосновываются теоретико-методологическая основа, научная новизна, практическая значимость диссертационного исследования, излагаются основные положения, выносимые автором на защиту, а также апробация результатов исследования и структура работы.

Первая глава «Глава муниципального образования – высшее должностное лицо муниципального образования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Понятие и законодательные основы правового статуса главы муниципального образования» проводится теоретико-правовой анализ понятий «правовое положение» и «правовой статус» для исследования непосредственно правового статуса главы муниципального образования.

Основополагающим актом, как отмечается в диссертации, при формировании и определении правового статуса органов местного самоуправления, в том числе и главы муниципального образования, является Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который статьей 36 закрепляет понятие главы муниципального образования, и перечень его полномочий. Так в соответствии с ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ «глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения».

Принятие локальных правовых актов в муниципальных образованиях подготовило почву для закрепления статуса мэров в рамках современного регионального законодательства.

Проведенное исследование позволяет автору сделать вывод о том, что большинство уставов муниципальных образований Приволжского федерального округа предусматривают принятие закона о статусе выборных должностных лиц, в том числе и главы муниципального образования. Однако уставы муниципальных образований Приволжского федерального округа страдают определенной однотипностью и стандартностью. В связи с этим необходимо дальнейшее совершенствование законодательства в части правовой регламентации статуса глав муниципальных образований Приволжского федерального округа, принятие новых региональных законов и внесение изменений в уставы муниципальных образований, которые бы полностью регламентировали статус главы муниципального образования. По мнению автора, правовое регулирование на региональном уровне должно отличаться от федерального большей конкретизацией.

По мнению диссертанта, следует предусмотреть вместо понятия «должностное лицо местного самоуправления», определение «должностное лицо муниципального образования» или «муниципальное должностное лицо» и изменить редакцию ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в части: «1. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования...» на следующую редакцию: «1. Глава муниципального образования является высшим выборным должностным лицом муниципального образования...».

Таким образом, автором делается вывод, что законодательством глава муниципального образования выведен из категории муниципальных служащих. За последние годы наблюдалась динамичная «трансформация» правового статуса главы муниципального образования. Это, в первую очередь, связано с принятием в 2003 г. Федерального закона № 131-ФЗ, а также регионального законодательства. Резюмирующим моментом стало

определение статуса главы муниципального образования - это выборное должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, осуществляющее общее руководство и координацию деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и представляющее муниципальное образование во взаимоотношениях с иными муниципальными образованиями, органами государственной власти, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами.

Во втором параграфе «Порядок формирования института главы муниципального образования (выборы, назначение и прекращение полномочий)» проводится исследование механизма формирования института главы муниципального образования.

Право определения порядка избрания главы муниципального образования в Уставе муниципального образования является одной из немногих диспозитивных норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ в части регулирования «общих принципов» системы органов самоуправления.

Глава муниципального образования избирается либо населением муниципального образования, либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Так, например, глава муниципального образования г. Казани избирается Городской Думой г. Казани. Глава муниципального образования г. Ижевска избирается депутатами Городской Думы из своего состава тайным голосованием большинством голосов из установленной Уставом численности депутатов на первой сессии Городской Думы.

Однако Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ императивно определяет взаимоотношения главы муниципального образования и представительного органа: в случае избрания на

муниципальных выборах глава либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию, а в случае его избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. При этом отмечается, что совмещение функций председателя представительного органа муниципального образования и главы местной администрации не допускается.

Выборы главы муниципального образования в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, являются обязательными, периодическими и проводятся в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий главы муниципального образования.

Таким образом, главы муниципальных образований могут быть избраны всенародным голосованием или избраны из депутатов представительного органа муниципального образования согласно его Уставу. Правовое регулирование подготовки и проведения выборов глав муниципальных образований осуществляется Конституцией Российской Федерации 1993 г., федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Глава муниципального образования отрешается от должности правовым актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Конкретный вид этого правового акта не установлен, однако очевидно, он не имеет нормативного характера. По аналогии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. можно предположить, что глава

муниципального образования отрешается указом или постановлением. Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-РФ не определяет четко последствий отрешения от должности главы муниципального образования, избранного из числа депутатов представительного органа. В пункте 8 ч. 1 ст. 44 лишь предусматривает необходимость определения в уставе видов ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, оснований наступления этой ответственности и порядка решения соответствующих вопросов, в том числе оснований и порядка отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Указанные недостатки федерального закона, по мнению автора, могут быть устранены законодателем при внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или же учтены при принятии законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований.

В целом, автор считает целесообразным полнее прописывать и закреплять в уставах муниципальных образований процедуру избрания и прекращения полномочий глав муниципальных образований.

В третьем параграфе «Взаимодействие главы муниципального образования с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и иными органами местного самоуправления» рассматриваются формы взаимоотношений главы муниципального образования с органами государственной власти субъекта Российской Федерации и иными органами местного самоуправления.

Отмечается, что при реализации главой муниципального образования вопросов местного значения он может вступать во взаимоотношения с органами государственной власти субъектов Российской Федерации при

подготовке целевых и отраслевых программ развития отдельных сфер и отраслей управления (здравоохранения, спорта, культуры, бытового, коммунального или торгового обслуживания населения и т.д.), при заключении договоров о совместной деятельности в интересах населения и т.д.

В целом взаимоотношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации с главой муниципального образования и других органов местного самоуправления можно охарактеризовать как координационные, поскольку в них превалируют административно-властные начала, при которых наблюдаются и властеотношения (при реализации переданных государственных полномочий), и партнерские взаимоотношения (при заключении различных публично-правовых договоров (соглашений)).

Глава муниципального образования обязан совершать действия и принимать решения, исходя из публичных (общественных) интересов, руководствуясь необходимостью удовлетворения общественных потребностей, т.е. публичного интереса неопределенного круга лиц либо конкретного гражданина или организации. Поэтому и взаимоотношения главы муниципального образования с гражданами и их объединениями должны выстраиваться на базе принципа обеспечения законных прав и интересов последних.

В данном параграфе автором предлагаются и аргументируются возможные модели местного самоуправления, которые в большей степени различаются местом и ролью главы муниципального образования в них и способом его избрания, а также взаимодействием главы муниципального образования с представительным органом муниципального образования.

Необходимо, по мнению автора, дополнить уставы муниципальных образований следующим пунктом: глава муниципального образования как высшее выборное должностное лицо независимо от того, какой орган он возглавляет, заключает и подписывает от имени муниципального образования договоры и соглашения с органами государственной власти,

предприятиями и организациями. Как показало исследование, в уставах должны найти отражение следующие моменты: объем и разграничение нормотворческих полномочий местного представительного органа и главы муниципального образования.

Вторая глава «Основные направления деятельности главы муниципального образования» содержит два параграфа.

В первом параграфе «Компетенция главы муниципального образования» проводится анализ компетенции муниципальных органов и должностных лиц, закрепленной федеральными нормативными правовыми актами, актами субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления.

Под компетенцией местного самоуправления, по мнению автора, следует понимать круг его предметов ведения, выделенных и удостоверенных федеральными законами, правовыми актами субъектов РФ и местного самоуправления, а также права и обязанности органов местного самоуправления.

Под предметом ведения следует понимать те сферы (области) жизнедеятельности населения муниципального образования, на которые распространяется его юрисдикция. Причем в данном случае, по мнению автора, речь идет именно о различных областях местной жизни, вопросах местного значения.

В основном, как отмечается в работе, компетенция главы муниципального образования определяется Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Однако анализ законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований (на примере Приволжского федерального округа) показал, что в этих нормативных актах более подробно регламентирована компетенция глав муниципальных образований.

Следовательно, по мнению диссертанта, в уставах муниципальных образований необходимо четкое разграничение компетенции, полномочий

и функций глав муниципальных образований; возможна разработка проектов и принятия специальных инструкций, регулирующих полномочия и функции глав муниципальных образований, определяющих основные направления деятельности главы муниципального образования.

Во втором параграфе «Функции и полномочия главы муниципального образования» рассматриваются основные направления деятельности главы муниципального образования.

Автор исследует имеющиеся точки зрения относительно понятий полномочия и функции государственных органов или органов местного самоуправления, и приходит к выводу, что полномочия и функции следует рассматривать в качестве взаимосвязанных, но все же самостоятельных и неперенных элементов (черт) правового статуса определенного органа, должностного лица. При этом следует исходить из того, что практически все современные ученые под функциями органа власти понимают направления, сферы его деятельности, под полномочиями – основные права и обязанности, с помощью которых ими реализуется закрепляемые в законе функции. Такой подход, по мнению диссертанта, дает возможность создать эффективные механизмы правового регулирования общественных отношений, в том числе и в области социальной защиты; разграничить полномочия органов местного самоуправления в области социальной защиты и государственных органов в зависимости от их функционального предназначения; проанализировать круг и содержание каждого в отдельности полномочия с точки зрения решения задач, стоящих перед каждым органом, и оценить его действия и решения с точки зрения их соответствия законодательству.

По мнению автора, следует акцентировать внимание на функциях, реализуемых главой муниципального образования, и выделить следующие функции главы муниципального образования: нормотворческую, правоприменительную, представительскую, контрольную. В рамках правоприменительной функции автор выделяет две производные функции:

- Исполнительскую, которая заключается в непосредственном, буквальном исполнении требований юридических норм.

- Распорядительскую, связанную с распоряжением материальными и финансовыми ресурсами, имеющимися в территориальных пределах муниципального образования.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ (ст. 36) определяет лишь основные полномочия главы муниципального образования.

В остальном, как считает автор, полномочия главы муниципального образования должны быть определены уставом данного муниципального образования. При этом круг таких полномочий напрямую будет зависеть от трех основных факторов:

- от места главы в системе местного самоуправления;
- от перечня вопросов местного значения;
- от того, входит ли глава муниципального образования в состав представительного органа муниципального образования на правах председателя с правом решающего голоса (для глав, избранных на муниципальных выборах или представительным органом) или возглавляет местную администрацию (для глав, избранных на муниципальных выборах). В первом случае у него появятся дополнительные полномочия по организации деятельности представительного органа муниципального образования, во втором - полномочия главы местной администрации.

Полномочия главы муниципального образования начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного главы.

Исследуя имеющиеся модели местного самоуправления в Приволжском федеральном округе, автор отдает предпочтение двум из рассмотренных вариантов, а именно, когда глава муниципального образования избирается всенародным голосованием и является руководителем исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также когда глава муниципального образования избирается

из числа депутатов представительного органа тайным голосованием и становится также председателем представительного органа. Исходя из этих особенностей, определяются и полномочия главы муниципального образования, которые прописаны в Уставе муниципального образования.

Глава третья «Организация деятельности, акты и ответственность главы муниципального образования» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Организация деятельности главы муниципального образования» рассматриваются основные направления организации деятельности глав муниципальных образований.

Автор отмечает, что деятельность главы муниципального образования осуществляется на основе Конституции Российской Федерации, законодательства Российской Федерации, Конституции (устава) субъекта Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, Устава муниципального образования и регламента деятельности и строится на основе принципов законности, справедливости, целесообразности. Решения главы муниципального образования, принятые в пределах его компетенции, обязательны для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления, а также организациями, находящимися на территории муниципального образования и гражданами.

В диссертации отмечается, что принимаемые в муниципальных образованиях регламенты деятельности главы муниципального образования определяют порядок работы главы муниципального образования по таким направлениям управленческой деятельности, как планирование работы, проведение служебных совещаний, организация рассмотрения писем и заявлений граждан, приема посетителей, устанавливает требования к работе с документами, правила контроля над их исполнением в аппарате главы муниципального образования. Все вопросы, связанные с реализацией регламента, регулируются главой муниципального образования или его заместителем.

Также в параграфе автор анализирует работу аппарата главы муниципального образования, которая состоит из первого заместителя и заместителя, а также выделяет полномочия заместителя главы муниципального образования.

В работе автором отмечается, что организующей основой деятельности главы муниципального образования и его аппарата является план его работы, разрабатываемый с учетом концепций и программ развития муниципального образования и социальной сферы, а также планов работы комитетов, управлений, отделов и других структурных подразделений муниципалитета.

Диссертант считает, что план работы главы муниципального образования определяет главные направления деятельности МО, отражает организационные формы реализации намеченных задач и содержит перечень необходимых мероприятий.

В диссертации отмечается, что обязательным условием деятельности главы муниципального образования является прием граждан, который ведется по предварительной записи. Предварительную запись на прием осуществляют сотрудники отдела писем и приема граждан по письменному заявлению, в котором излагается суть вопроса.

Таким образом, детально исследуя организацию деятельности глав муниципальных образований, автор приходит к выводу, что организационная работа главы муниципального образования должна быть четко регламентирована.

Во втором параграфе «Акты, принимаемые главой муниципального образования» анализируется специфика нормативных, правовых актов, издаваемых главой муниципального образования.

Акты местного самоуправления относятся к подзаконным правовым актам. Подзаконные акты местного самоуправления - это нормативно-правовые акты органов представительной и исполнительной власти на местах. Действие этих актов ограничено подвластной им территорией. Нормативные предписания местных органов власти и управления

обязательны для всех лиц, проживающих на данной территории. Это могут быть нормативные решения или постановления совета, муниципалитета, мэрии, главы муниципального образования. При этом следует отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» несколько меняет ситуацию, устанавливая конкретно определенную систему муниципально-правовых актов.

В данном законе четко определены два вида актов главы муниципального образования: постановления и распоряжения (ч. 3 ст. 43).

Автор делает вывод, что собственно нормативными актами из вышеназванных следует назвать только постановления главы муниципального образования по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации в случае, если он является главой местной администрации. Все иные акты являются так называемыми внутренними актами и регламентируют правоотношения внутри, с одной стороны, представительного органа, с другой - администрации муниципального образования. В свою очередь, такие акты могут быть как нормативными, так и ненормативными, но их действие ограничено рамками указанных органов.

Проведенный автором анализ законодательства субъектов Российской Федерации и муниципально-правовых актов в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ показал, что во многих субъектах Российской Федерации были приняты специальные законы о правовых актах органов и должностных лиц местного самоуправления. Например, в Приволжском регионе такой закон был принят в Саратовской области, который в настоящее время утратил силу в связи с принятием ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ. Следует отметить и то, что лишь в некоторых субъектах Российской

Федерации (например, в Республике Мордовия¹) этот закон не утратил силу. В большинстве же субъектов Российской Федерации, в том числе и в Республике Татарстан упоминание об актах главы муниципального образования встречается только в одной или нескольких статьях законов «О местном самоуправлении». В связи с этим, автор предлагает более подробно закреплять в Уставе муниципального образования характеристики актов данного должностного лица, вопросы, по которым они принимаются; порядок и сроки их опубликования в зависимости от видов; соотношение актов главы муниципального образования с актами органов местного самоуправления и порядок разрешения противоречий между ними.

В третьем параграфе «Ответственность главы муниципального образования» выделяются и всесторонне рассматриваются виды ответственности главы муниципального образования.

Автор, в зависимости от вида юридической ответственности выделяет уголовную, административную, гражданско-правовую, материальную, конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственности главы муниципального образования.

Муниципально-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности, направленный на охрану интересов населения муниципального образования, законных интересов доминирующей части местного сообщества. Данный вид ответственности обеспечен специальным набором санкций, применяемых к специальному субъекту (выборным, должностным лицам и органам местного самоуправления) за совершение особого вида правонарушения - муниципального.

Анализ эволюции муниципально-правовой ответственности главы муниципального образования, в том числе и в Приволжском федеральном округе, перед государством позволяет автору сделать следующие выводы:

¹ О правовых актах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Республике Мордовия: Закон Республики Мордовия от 28.01 2000 г. № 24-З // Ведомости Городского Совета Республики Мордовия. - 2000. - № 4. - Ст. 150.

во-первых, совершенствование норм, регулирующих ответственность глав муниципальных образований, не должно быть самоцелью. Приоритетным должен быть такой подход к закреплению их муниципально-правовой ответственности, в котором оптимально будут сочетаться гражданский контроль «снизу» и государственный контроль «сверху»;

во-вторых, спорным представляется современный подход к системе муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований, в соответствии с которым основание ответственности главы муниципального образования - не сам факт издания незаконных правовых актов, а юридический состав, состоящий из этого факта и факта неисполнения в срок судебного решения об отмене соответствующего правового акта;

в-третьих, в существующей системе муниципально-правовой ответственности не предусмотрена их ответственность за систематическое издание незаконных нормативных актов, впоследствии своевременно отменяемых ими;

в-четвертых, в целях совершенствования норм, регулирующих ответственность, разумным представляется упрощение процедуры муниципально-правовой ответственности за счет делегирования судам субъектов Федерации права отрешать глав муниципальных образований в случае систематического издания нормативных актов, не соответствующих требованиям законодательства и повлекших нарушение прав и свобод гражданина или наступление иного вреда, признанного судом;

в-пятых, в связи с тем что, если в муниципальном образовании нет выборного главы муниципального образования, возглавляющего систему исполнительных органов, назначаемый по контракту глава местной администрации несет ответственность перед государством, по нашему мнению, в законодательство РФ следует ввести нормы, четко определяющие основы его правового статуса.

Последствиями муниципально-правовой ответственности являются отзыв главы муниципального образования или удаление главы муниципального образования в отставку. По мнению автора, самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института удаления главы муниципального образования в отставку предполагает возможность установления непосредственно в уставе соответствующей процедуры, включая дополнительные гарантии прав его участников. При этом недопустимо вмешательство государственных органов, как это предусмотрено в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 131-ФЗ (ч. 4 - 7 ст. 74.1).

В свою очередь, глава муниципального образования может быть привлечен к административной и уголовной ответственности, но ни одна из них не является ответственностью перед физическими или юридическими лицами, а также населением. Эта ответственность наступает в судебном порядке, налагается органами внутренних дел и выходит за рамки гражданско-правовой, является ответственностью перед государством.

Автор отмечает, что глава муниципального образования не подлежит дисциплинарной ответственности, т.к. она применяется только к работникам, то есть лицам, с которыми заключен трудовой договор, а глава муниципального образования считается выборным должностным лицом муниципального образования и не является муниципальным служащим.

Наконец, гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского правонарушения и состоит в применении санкций в основном имущественного характера, обозначает возложение обязанности возместить вред (ущерб) физическим, юридическим лицам.

Таким образом, рассмотрев механизмы конституционно-правовой, муниципально-правовой, уголовной и гражданско-правовой ответственности главы муниципального образования перед государством, населением, представительным органом местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, автор делает вывод о том, что

приведенные схемы ответственности глав муниципальных образований в настоящее время далеки от совершенства.

В **заключении** диссертации в обобщенном виде сформулированы основные выводы и авторские предложения, вытекающие из проведенного исследования.

Основные положения диссертации отражены в следующих работах:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для результатов диссертационных исследований:

1. Шамсутдинов Р.Х. Трансформация статуса главы муниципального образования в Поволжском регионе // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – Казань: изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. - Т.150.№ 5. (0, 5 п.л.) - С. 101-107.

2. Шамсутдинов Р.Х. Становление и развитие института главы муниципального образования в России. // Бизнес в законе, 2008. № 4. (0,3 п.л.) С. 125-127.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

1.Шамсутдинов Р.Х. Функции и полномочия главы муниципального образования //Россия и регионы в XXI в.: проблемы и перспективы развития законодательства и правоприменительной практики: Материалы II Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. Казань, 16 ноября 2007 г. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2007. (0,2 п. л.) – С. 95-97.

2. Шамсутдинов Р.Х. Компетенция главы муниципального образования (по материалам Приволжского Федерального округа)// Научный Татарстан. Гуманитарные науки, 2012. №2. (0, 4 п. л.)

Подписано в печать 7 марта 2012 г. Формат 60×84 ¹/₁₆
Тираж 150 экз. Усл. печ. л. 1,5

Отпечатано в множительном центре
Института истории АН РТ
г. Казань, Кремль, подъезд 5
Тел. (843) 292-95-68, 292-18-09